Gouvernance publique: $(G \rightarrow g) \cap (G_1 \rightarrow G_2)$

Gilles Paquet
Université d'Ottawa
www.gouvernance.ca

Texte préparé pour présentation au Forum national sur le management sur le thème
PROMOUVOIR L'AVANTAGE COMPETITIF DU CANADA
HEC Montréal, du 29 septembre au 2 octobre 2009

« …governments are no longer in charge… »

John Gray

« The clarity and simplicity of command and control make it irresistible.
It is easy to plan and easy to implement.
It is the perfect means to postpone the struggle over real, shared accountability»

Peter Block

Introduction

La notion de gouvernance publique donne l'urticaire tout autant aux spécialistes d'administration publique et aux politologues qu'aux juristes. C'est que c'est un concept subversif qui pose d'emblée un casse-tête à ces experts en suggérant d'abord que l'État (toujours avec une majuscule dans ce monde-là) n'est plus le *magister ludi* (comme le présument les premiers) dans un monde où pouvoir, ressources et information sont vastement distribués; et ensuite que la gouverne ne passe plus strictement par le seul droit formel (comme le proclament les traditionnalistes du droit public) mais par un ensemble plus vaste de règles, formelles et informelles, beaucoup plus variées.

Dans le meilleur des cas, la notion de gouvernance leur est suspecte : c'est un concept en gestation qu'on ne doit utiliser qu'avec infinie prudence; dans le pire des cas, cela devient un concept voyou à la fois polysémique, inutile, idéologique et toxique (Hermet et al 2005; Paquet 2009a).

N'empêche que la notion existe et que son utilisation généralisée montre à l'évidence qu'elle a une grande valeur d'usage : elle appréhende bien une réalité floue et en évolution – celle de la gouverne des sociétés démocratiques en train de se modifier à proportion que la turbulence dans l'environnement fait que deux grands mouvements se combinent : (1) celui par lequel on passe d'un monde dominé par Grand G gouvernement.(stato-centrique, hiérarchique, autoritaire, et coercitif) vers des modes de gouverne petit g gouvernance (plus horizontales, pluralistes, participatives, et expérimentalistes); et (2) celui par lequel on glisse de G_1 – processus stato-politiques mettant surtout l'accent sur la fiabilité (i.e. la production de résultats consistants et prévisibles au nom d'impératifs strictement logistiques) – vers G_2 – processus non plus strictement stato-politiques cherchant surtout à développer des réponses inédites et innovatrices à un environnement en évolution et à saisir les opportunités en émergence (i.e. la production de résultats qui répondent aux besoins des citoyens en faisant usage de toutes les formes de connaissances disponibles et en travaillant de manière itérative à partir de prototypes imparfaits et provisoires qu'on soumet au test de la rétroaction pour les raffiner) (Paquet 1999; Martin 2005; Hubbard & Paquet 2010).

La dérive conjointe de ces deux méga-processus les enchevêtre: à mesure qu'en réponse à la turbulence de l'environnement, la dérive de G vers g s'accélère, le gouvernement traditionnel est forcé d'abandonner sa focalisation sur la simple fiabilité pour innover et inventer de nouvelles manières valides de répondre aux nouveaux défis auxquels il doit faire face : faire les choses différemment devient le nouvel impératif. Voilà qui modifie en profondeur l'interface du politique et du bureaucratique

Cette dérive s'est concrétisée dans des expériences fort différentes selon les régions et les secteurs, mais elles n'ont pas toujours pu s'accomplir avec succès à cause des interventions de groupes d'intérêt et d'acteurs (étatiques et non étatiques) dont le dynamisme de conservation a cherché activement à soutenir, pour des raisons diverses, l'ancien ordre institutionnel contre les pressions pour un ordre institutionnel davantage participatif, inclusif et collaboratif.

Ce texte veut d'abord décrire succinctement la dynamique qui a commandé ces dérives et, ce faisant, esquisser les contours de la nouvelle gouvernance publique en train de naître; on notera au passage l'action d'arrière-garde pour combattre ce changement de paradigme. Ensuite, on arpente quelques zones de contestation autour de certains concepts clés mis à la mode par l'ancien paradigme, et qui résistent mal à l'analyse critique de l'approche gouvernance. Enfin, on fait un tour rapide de certaines avenues à explorer que propose le nouveau paradigme, et l'on suggère que ce qu'elles annoncent n'est rien de moins qu'une refondation du domaine qu'on a pris l'habitude de nommer administration publique.

La nouvelle gouvernance publique

Comme je l'ai expliqué ailleurs (Paquet 2008a) la gouvernance est enfant de la complexité. C'est la complexité des interactions et réseaux qui fait que personne n'est en charge, et que le problème de la coordination efficace (quand pouvoir, ressources et information sont vastement distribués) se pose.

Dans ce genre de monde, chaque agent est inséré dans un enchevêtrement de relations qui définissent un fardeau de la charge *pluriel* pour tous ceux qui ont à prendre des décisions : le fardeau de la charge avec responsabilités à 360-degrés est défini par les attentes légitimes (mais pas toujours compatibles) d'une constellation de personnes et de groupes avec lesquels interaction il y a. Chaque preneur de décision doit non seulement effectuer une réconciliation efficace de toutes ces attentes, mais encore pouvoir expliquer ses choix dans un langage qui satisfasse tout le monde. Dans ce monde de gouvernance, pas question de pouvoir *sur* mais de pouvoir *avec*.

Révolution dispersive

Cette complexité a sa triple source dans les bouleversements importants du contexte auquel les agents et groupes sont confrontés, dans la densité nouvelle des interactions entre agents, et dans les limites des capacités des agents et groupes à prospecter et à développer la connaissance des lieux et des moyens d'intervenir utilement.

D'abord, l'accélération des changements techniques, sociaux, économiques et culturels et l'abolition des distances ont fait que le tissu des événements, actions, interactions, rétroactions est devenu beaucoup plus complexe. Ensuite, en réaction à ces pressions en provenance du contexte, de nouvelles alliances et de nouveaux arrangements en réseaux ont émergé comme moyens de coordonner anticipations, perspectives et actions. Ces réseaux ont amplifié dramatiquement la sensibilité de chacun aux actions de l'autre. Enfin la connaissance que nous pouvons construire de ce contexte (externe et interne) de plus en plus complexe est (1) imparfaite, partielle et toujours incertaine, (2) fragmentée, émiettée, saupoudrée entre les personnes et groupes selon leurs expériences, (3) plus ou moins tacite selon les cas, et (4) son utilisation est grandement imparfaite à cause de notre rationalité limitée.

Ce triple handicap de la turbulence et du pluralisme contemporain (Innerarity 2006) et de nos capacités mentales limitées réduites (Kegan 1994) – mal ajustées aux demandes de ce contexte trans-systémique – se traduit par la nécessité d'abandonner tout espoir de pouvoir s'en remettre à un leader ou à un État qui voudrait prétendre être le seul à tout savoir – tant dans les organisations privées et publiques que sans but lucratif.

Cette complexité commande la dispersion organisationnelle et institutionnelle : l'affolement technique, économique, social et politique réclame de nouvelles formes de coordination plus éclatées parce que plus rapides, mieux adaptées, plus flexibles et plus innovatrices, et même une nouvelle façon de penser. En effet dans un tel monde, le centre ne peut plus tout contrôler. Cette *révolution dispersive* a amené les organisations privées, publiques et sociales à s'ajuster en effectuant une désintégration des arrangements existants et des quasi-ré-intégration selon des patterns plus diffus (Paquet 2005a).

Comment assurer une coordination efficace dans ce monde fragmenté et dispersé? On peut évidemment évoquer certains principes (plus vaste participation, vérité des prix, subsidiarité, multistabilité), mécanismes (forums, contrats moraux, mécanismes à sécurité intégrée), et stratagèmes (transparence, persuasion, incitatifs, coercition) qui semblent avoir réussi dans nombre de chantiers (Paquet 2005b : ch. 8). Cela est utile mais ne saurait suffire : il faut réussir l'instanciation de ces directions.

Défi : coordination malaisée

Pour aller plus loin, il faut apprécier toute la difficulté de cette tâche de coordination. On attribue à Freud (Innerarity 2006 : 168) l'idée qu'il y a trois 'métiers impossibles': éduquer, guérir et gouverner – dans chaque cas, le succès ne dépend pas exclusivement de l'agent mais exige la collaboration, la complicité de l'Autre. Il s'agit dans chaque cas d'actions incertaines et risquées qui sont vaines et même destructrices quand elles sont infligées de manière autoritaire – thérapies agressives, endoctrinement, colonisation – et qui toutes réclament de l'Autre une certaine auto-modification.

C'est essentiel dans ce genre de situation pour les 'partenaires' de réfléchir sur leur pratique et leur expérience, d'être capables d'apprentissage.

La 'super-vision – dont on espère qu'on saura la faire émerger – se contente de rendre manifeste ce que les agents n'ont pas vu de prime abord, et de rendre possible une démarche réflexive (autocritique et apprenante) qui cherche (par la coopération, l'auto-modification et l'établissement des conditions contextuelles communes) à aller bien plus loin que le marchandage conjoncturel.

Cette gouvernance inclusive et réflexive et l'état superviseur à la Innerarity sont aux antipodes de l'État hégélien célébré par les jacobins : celui qui prétend incarner la 'volonté générale' et qui affirme sa transcendance par rapport aux volontés des individus. On est, avec l'état superviseur et l'état stratège (Paquet 1996-7), plus près de l'expérimentation sociale volontaire (pas du tout utopique) à la Proudhon (Proudhon 1850).

Il faut reconnaître que le monde moderne, et cette démarche réflexive au cœur de la gouvernance, réclament beaucoup du citoyen. Il lui faut se donner accès à un point de vue post-moderne – reconnaissance du pluralisme contemporain, célébration des différences, etc. Or voilà qui n'est pas anodin. Non seulement il est difficile d'agréger un bagage de connaissances émietté et mal formalisé, il est encore plus difficile de réclamer de la population une capacité de transcender ses intérêts mesquins pour se donner accès à un point de vue critique.

Robert Kegan a mis en lumière les demandes exhaussées de la vie post-moderne pour le citoyen (Kegan 1994 : ch.9). Elles réclament une capacité de prendre en compte la multiplicité des points de vue et de le faire d'une manière *re-constructive* plutôt que simplement *déconstructive* (Ferry 1996). En effet, il ne suffit pas de faire le constat des différences et des oppositions entre perspectives. Il faut aussi savoir mettre en place une capacité de ré-intégration ancrée fortement dans une perspective comparative et critique qui permette de contextualiser la situation.

Cette opération de ré-intégration doit aboutir, ce faisant, à des exercices d'architecture organisationnelle et institutionnelle qui permettent à des segments et morceaux de ces univers de se cristalliser en des sous-ensembles qui servent d'instruments de coordination et constituent autant de sous-espaces vivant en tension, mais aussi plus ou moins en coexistence pacifique. Voilà pourquoi on peut parler de la production *d'écologies institutionnelles.*

Pour intervenir efficacement dans ces ensembles « géo-socio-techniques » (comme les appelle l'OCDE), le spécialiste de gouvernance a besoin d'une bonne appréciation de toutes ces composantes: la dynamique des réseaux, les fondements et limites de la délibération, une appréciation de la dynamique d'expérimentation avec tous ses jeux d'interdépendance et d'émergence, et ses surprises, ainsi qu'une maîtrise de l'ingénierie des écologies institutionnelles (Benkler 2006; Paquet 2008a : introduction).

La gouvernance est donc non seulement une nouvelle manière de voir mais aussi un nouveau mode d'acquisition de connaissance, un nouvel appareil d'opérations mentales, et une invitation au design organisationnel.

Le nouveau paradigme et l'état

Le paradigme de la gouvernance ne part pas du postulat naïf d'une communauté éclairée qui s'auto-gouverne par les jeux de la délibération. Il construit plutôt sur une image de la communauté comme réseau de réseaux de relations sociales hétérarchiques engendrant un ordre collectif en tant qu'effet d'écho de la coopération et de la coordination des individus dans des conditions d'incertitude. On ne construit donc pas l'ordre social par délibération intentionnelle mais par un processus de tâtonnement (trial-and-error) et de conflits-concours à l'intérieur d'un ensemble de relations sociales hétérarchiques. (Ladeur 2004; Viellechner 2009).

Ces réseaux de réseaux de relations engendrent leur propre *rationalité relationnelle* qui émerge des situations qui se superposent, et de l'ensemble des expectatives et des contraintes qui en découlent. Cette *rationalité écologique* ne se réduit pas aux impératifs de cohérence interne mais cherche l'arrimage entre stratégie et environnement. Plus question de simple séparation absolue entre privé et public, universel et spécifique, mais de construire une stratégie adéquate, qui marche. Or on y arrive rarement d'un coup : cet arrimage sourd d'un processus de d'approximations successives à partir de prototypes imparfaits qu'on raffine à l'usage (Gigerenzer 2001). Il en ressort des arrangements inédits et métissés (public-privé-social mais aussi multiniveaux) qui s'imposent expérimentalement (d'où l'idée de *rationalité expérimentale*) dans un contexte où les nouvelles formes de gouverne publique sont celles qui survivent parce que mieux arrimées à l'environnement.

Dans ces arrangements performants, l'état joue un rôle, mais c'est un rôle fort différent de celui qu'il avait dans la paradigme traditionnel. Il n'est plus le *magister ludi*, parce qu'il ne peut plus assurer un cadre stable. Il participe avec les autres acteurs à une fonction d'animation ou de facilitation pour aider à l'avènement de la *super-vision*.

Il ne peut donc pas s'agir d'un état qui impose son impérium mais d'un état ouvert et perforé dans les opérations duquel tant les forces extérieures que les pressions internes en provenance de la société civile et des autres pans de l'organisation vont avoir légitimement la capacité d'interférer. Il ne s'agit plus d'un système sous la gouverne d'un potentat, mais d'une polyarchie d'où la délibération n'est pas exclue, mais où ce n'est pas seulement le discours mais un éventail assez vaste de forces concurrentielles qui vont définir l'évolution de l'organisation ou du système.

L'état cesse d'avoir le dominium sur quoi que ce soit : il devient une partie prenante importante mais qui ne peut plus s'arroger le rôle prépondérant sur tous les plans. Sans être simplement l'instrument de certains groupes de pouvoir (comme certains le caricaturent) ou le simple baromètre des bouleversements internationaux, c'est un membre d'équipage important mais certainement plus le capitaine.

Requiem pour les personnes en charge

L'ancien paradigme de Grand G gouvernement (qu'il s'applique à Alcan, au ministère de l'éducation, ou à la Croix-Rouge) postule que quelqu'un est en charge et que ce potentat plus ou moins omniscient et omnipotent est guidé par des normes-guides bien établies. La gouvernance sème la confusion dans ce schéma grossier: elle suggère que personne n'est en charge complètement, que les normes-guides ne sont pas claires, et que les liens entre moyens et fins sont de toutes manières peu fiables ou stables dans un monde où les défis changent et où il faut inventer des moyens inédits pour faire face aux circonstances nouvelles.

Ceux qui ont exprimé les plus fortes réserves à propos de la notion de gouvernance sont ceux qui ont bâti leur vision du monde sur le postulat que, dans toutes les organisations, il faut quelqu'un en charge – sinon c'est le chaos. Quel que soit le fondement de ce dogme et la forme dans laquelle il s'incarne – dans le privé c'est la mystique du leadership, dans le public, c'est le rôle central de l'état, dans le monde de la solidarité, c'est l'aura du bon samaritain – c'est la même prison mentale.

Dans le monde de la gouvernance publique, la centralité de l'état, et l'existence de valeurs communes qui censément guideraient son action – qui ont été au cœur de l'administration publique traditionnelle – sont remises en question. De là la tempête soulevée à la fois par les spécialistes d'administration publique traditionnelle (fort ennuyés de voir les fondements mêmes de leur discipline questionnés) et par les praticiens de l'administration publique – politiciens et bureaucrates – dont le statut particulier de seuls interprètes accrédités du bien commun est aussi par le fait même remis en question.

Un certain obscurantisme et un intégrisme certain

Pas question de reprendre ici les critiques présentées ailleurs des arguments de cette arrière-garde (Paquet 2008a, 2009a,b) si ce n'est pour noter que les mêmes facteurs qui expliquent le changement de paradigme expliquent aussi pourquoi l'ancien paradigme ne peut plus suffire: hyper-turbulence de l'environnement, complexité du contexte, pouvoir, ressources et information vastement distribués, et connaissance limitée des acteurs.

La notion de gouvernance a été attaquée parce qu'elle est apparue subversive en remettant en question de nombreux potentats et leurs prétentions à se déclarer en charge. Ces attaques, on l'a montré ailleurs (Paquet 2009a), ont souvent pris un tour cauteleux : on a dénoncé son caractère embrouillé et hétéroclite (« brouillard de mots »), son inutilité (puisque l'État et ses bureaucrates, les PDG et leurs technocrates, etc. sont en charge, et les ajustements nécessaires à l'appareil administratif simplement des questions de gestion), son caractère idéologique (« semi-autoritarisme libéral sans coup d'État » … simple attaque néo-libérale contre l'État ou attaque des 'progressistes' contre la démocratie des seuls actionnaires, etc.), et son contenu toxique (« alternative à la démocratie » qui tue l'imputabilité et la responsabilité qui deviennent moins pures et dures) (Hermet 2005 : ch. 1).

Ces attaques sont « utiles » pour défendre les institutions en place, ce qui ne veut pas dire qu'elles soient « fondées » (Boudon 2004). La gouvernance conteste la pertinence de certains postulats-clés en science politique et en administration publique et révèle une crise des fondements de ces « disciplines ». C'est le déni de cette crise qui est au cœur de l'opposition au concept de gouvernance : l'accepter entraînerait automatiquement un réexamen de certaines notions fondatrices. Voilà qui est trop déstabilisant et pourquoi ces disciplines se sont refusées à cet exercice périlleux : les mécanismes de défense des disciplines se sont mis en marche (Paquet 2009c).

Il ne fait aucun doute que c'est dans la nature de tout paradigme en place que de mettre en place une contre-attaque vigoureuse quand il est attaqué. Voilà qui ne veut pas dire que ce genre de blocage est intellectuellement défendable ou socialement utile. Dans l'idéal, il existerait un marché parfait pour les idées, et la concurrence éliminerait les idées les moins utiles. Mais voilà qui ne tient pas compte du stock de capital humain en place dont la valeur serait diminuée sinon anéantie par un déplacement de paradigme. Une sociologie élémentaire des professions académiques montre le caractère féroce de la résistance aux idées nouvelles qui mettent en question le paradigme en place, et la loi d'airain qui prévaut pour que la « discipline » attaquée dans ses fondements empêche l'ennemi de gagner du terrain (Katouzian 1980 : 119ff). Le Nobel d'économie Wassily Leontief a comparé le contrôle imposé par les seniors sur leurs jeunes collègues dans les départements de science économique aux méthodes employées par les Marines pour maintenir la discipline à Parris Island (Leontief 1982).

Zones de contestation

Pas question de faire un inventaire complet des zones de friction entre le paradigme conventionnel et ce que propose l'approche gouvernance. Mais il est important d'en souligner quelques unes pour bien montrer jusqu'à quel point le nouveau paradigme est subversif et pourquoi son apparition a engendré des contre-attaques tellement violentes.

Je ne m'attacherai pas ici à certains dogmes démolis ailleurs comme le mythe de la centralité incontournable de l'état, ou celui des valeurs communes (Cleveland 2002 ; Heath 2003 ; Paquet 2009b : 57ff). Mais ce sont là deux éléments clés auxquels il faudra faire référence dans notre discussion des zones de contestation, et qu'il est nécessaire de rappeler avant de procéder.

Si on part de la définition de la gouvernance suggérée plus haut – la coordination efficace quand le pouvoir, les ressources et l'information sont vastement distribués – on voit qu'il s'ensuit que personne n'est totalement en charge. De plus, dans une société pluraliste comme celle où prévaut la gouvernance, il n'y a pas de valeurs communes : il existe une variété de notions du bien et de valeurs légitimes différentes à prendre en compte. En raccourci, on peut dire personne en charge et pas d'étoile polaire comme repère universel.

Voilà qui force à revoir et remanier bien des concepts fondamentaux. J'en retiens trois : rationalité, imputabilité et leadership.

Rationalité

Le paradigme conventionnel en vogue en administration publique et en science politique met au centre de ses travaux une notion étriquée de la rationalité : la rationalité instrumentale, la *Zweickrationalität* de Max Weber. Il s'agit d'une rationalité technique qui est définie par le calcul des moyens pour arriver aux fins. C'est la notion de rationalité sur laquelle Weber a construit ses analyses de la bureaucratie.

Pour que cette notion soit utile, il faut évidemment qu'il y ait accord sur les fins à poursuivre. Or justement, dans le monde complexe de la gouvernance, les fins sont confuses et conflictuelles : il n'y a donc pas un simple 'problème technique' à résoudre – ce qui limite grandement l'utilité de la rationalité instrumentale Et pourtant, à toutes fins utiles, c'est la seule notion de rationalité en vogue.

Pourtant Max Weber a aussi proposé bien d'autres notions de rationalité que le paradigme conventionnel a été porté à ignorer : la *Wertrationalität* par exemple – une notion de rationalité ancrée non pas dans le simple arrimage myope des moyens aux fins, mais dans la référence à certaines valeurs ou principes (Rutgers & Schreurs 2006) ; ou encore d'autres comme la rationalité légale ou charismatique ; et on a montré comment ces diverses rationalités se complètent et s'entremêlent dans l'explicitation des décisions collectives (Cutting & Kouzmin 1999).

La gouvernance, en multipliant les parties prenantes aux décisions et les sources de références, complexifie sérieusement le problème de la rationalité. Plus question de simple rationalité instrumentale et poursuite d'objectifs clairs par un décideur qui a toutes les ressources, le pouvoir et l'information, mais d'une *rationalité relationnelle* émergeant d'un réseau et fondée sur les interactions et délibérations entre les divers acteurs. Il y a déplacement d'une fixation sur les critères de *cohérence interne* vers un intérêt pour la *cohérence externe*, l'arrimage entre la stratégie et l'environnement. C'est la *rationalité écologique* (Gigerenzer 2001).

En fait la complexification du jeu a permis l'émergence d'une variété de rationalités nouvelles correspondant aux diverses logiques qui peuvent prévaloir dans la réconciliation efficace ou non des forces en présence. Ce vaste champ de rationalités nouvelles a permis de relativiser grandement le rôle de la rationalité instrumentale et du « solutionnisme » - la réduction de notre représentation du monde à une série de problèmes convergents à résoudre (Schumacher 1977 ch. 10).

Schumacher identifie deux familles de problèmes : les problèmes convergents – pour lesquels les diverses solutions offertes tendent graduellement et cumulativement à converger jusqu'à ce qu'émerge une réponse relativement stable (temporairement au moins). Il existe à tout moment un ensemble de problèmes convergents résolus et non-résolus dans lesquels on investit talents et ressources parce qu'il n'y a pas de raison de croire *en principe* qu'on ne pourra pas les résoudre un jour.

Mais il y a une autre famille de problèmes (que Schumacher nomme *divergents*) pour lesquels, au contraire, plus le problème est clarifié, plus les points de vue divergent et s'opposent. On peut croire que c'est le cas pour les défis posés par les « métiers impossibles » : Schumacher utilise l'éducation pour illustrer son propos et montre que plus on creuse la question de comment éduquer nos enfants plus les points de vue divergents fleurissent.

L'approche gouvernance force un déplacement de la notion de rationalité du monde des problèmes convergents vers celui des problèmes divergents. Or les problèmes divergents ne peuvent pas être « solutionnés » (assassinés dira Schumacher) – il n'existe pas de « solution finale ». Il faut réconcilier les vues opposées, les transcender, en arriver à mettre en place des arrangements qui, au nom d'une super-vision, permettent de poursuivre simultanément des activités et des objectifs mutuellement opposés (Schumacher 1977 : 126ss).

Ceux qui sont réfractaires à ces situations complexes cherchent à y échapper en transformant allègrement les problèmes divergents en problèmes convergents parce ce sont ceux avec lesquels ils se sentent à l'aise. C'est comme l'ivrogne qui, ayant perdu sa montre dans une ruelle sombre, la cherche sous un lampadaire parce que l'endroit est mieux éclairé. La gouvernance refuse un tel réductionnisme : elle accepte le défi des problèmes tels qu'ils se posent, même si on ne peut pas les « résoudre » mais seulement « grapple with them » (134).

Imputabilité

Quand on tente d'imputer des « actions » ou des « situations » à des personnes, on cherche le plus souvent à attribuer un blâme. Quand la situation est simple et les liens de cause à effet clairs, imputer est simple aussi. Mais quand le pouvoir, les ressources et l'information sont vastement distribués, les sources et causes d'une situation sont complexes, et l'idée d'imputer le dérapage à une personne est souvent bien téméraire. Il existe des dérapages orphelins de cause personnalisée.

Dans le paradigme conventionnel, où quelqu'un est censément en charge, on n'a pas ce genre de difficulté: la reddition de compte est célébrée comme le pilier de l'administration publique, et l'on présume allègrement que le fardeau de leur charge ne laisse pas de place au gris – c'est le noir ou le blanc, la culpabilité ou l'exonération. L'administration publique conventionnelle met donc la transparence au centre du tapis : une transparence parfaite promet que la logique de la reddition de compte va trouver des 'responsables'. Voilà qui est dangereusement réducteur. Si de nombreux actes délétères ne sont pas raisonnablement imputables à des personnes précises, vouloir les imputer à tous prix ne peut mener qu'à un jeu de victime émissaire. La perspective « gouvernance » refuse d'imputer à l'un ce qui est attribuable à plusieurs. C'est une approche ouverte qui accepte qu'un désastre peut être le résultat de mauvaises habitudes, d'une confluence de « causes » qu'on ne saurait honnêtement attribuer à des personnes précises : le système a dérapé sans que l'on soit honnêtement capable de dire qu'un coupable existe.

Dans le monde de la gouvernance (petit g), la collaboration intensive est nécessaire. Cette coordination est tissée de relations de communication et d'interaction entre partenaires qui permettent aux différents intervenants, non seulement de comprendre où ils sont dans le grand jeu, mais d'agir et de réagir de manière créatrice à la fois aux changements dans l'environnement et à l'évolution des stratégies des autres acteurs. Ce faisant, chacun aide le système à se maintenir, à coordonner efficacement, à apprendre, à innover… et donc est partie prenante au jeu et donc aux risques de dérapage.

Si par imputabilité on entend (i) qu'on doit s'expliquer de sa conduite ou de la façon dont on a accompli une tâche, et (ii) qu'on doit le faire dans un langage de justification acceptable aux autres parties prenantes, on se rend compte que dans le monde complexe qui est le nôtre – il existe (1) une multiplicité d'interfaces avec d'autres parties prenantes, (2) une multiplicité de comptes demandés et rendus, et (3) une multiplicité de contextes qui influent sur la nature des comptes à rendre.

Définir le fardeau de la charge dans une seule direction ou dans un seul registre, ou sans tenir compte du contexte, est alors fort périlleux. Mais tenir compte des divers registres, des divers intervenants, du contexte changeant, c'est relativiser évidemment l'importance de n'importe laquelle de ces dimensions, c'est « adoucir » la notion même d'imputabilité.

Voilà qui remet en question le régime des imputabilités dites « dures » et à sens unique sur lesquelles est construit le paradigme traditionnel. Dans cet univers, des superbureaucrates comme le Bureau du Vérificateur Général ou les présidents de commissions d'enquête (Gomery, Krever, etc.) voient leur rôle comme celui de grand adjudicateur (Grand Inquisiteur diraient certains), de distributeurs des blâmes et des exonérations. Or c'est là un dérèglement grave de l'appareil d'état quand on fait face à des situations complexes où les responsabilités sont diffuses, et que ce qui s'impose n'est pas de chercher des coupables mais de réparer le système défectueux (Paquet 2008b).

Les grands adjudicateurs de l'ancien régime ne savent pas faire autre chose que de distribuer le blâme et prononcer des sentences. Les dégâts énormes causés par les commissions Krever et Gomery montrent comment ces instances de l'ancien paradigme ont fait faillite : elles sont restées prisonnières de schèmes d'imputabilité vétustes et se sont montrées incapables de faire le travail de design organisationnel nécessaire qui s'impose dans le nouveau paradigme. Ces faillites ont montré que la notion même d'imputabilité doit être fondamentalement repensée à proportion que le monde de la gouvernance s'installe (Paquet 2008a ch..9).

Leadership

Le leadership est un concept qui s'ancre dans la hiérarchie et l'asymétrie : il prend son sens dans un contexte où il y a chef de file, et file de suiveurs. Cette notion consacre l'idée qu'il faut qu'il y ait quelqu'un en charge, et qu'une organisation ou institution sans leader est un corps sans tête. Le leadership a une dimension mystique: il confère au leader des qualités exceptionnelles dont la source reste mystérieuse, et un pouvoir de séduction qui échappe souvent aux explications rationnelles (Paquet 2009b : ch 5).

Dans le modèle traditionnel, une telle asymétrie est fondée sur la présomption que la personne leader incorpore un mélange de clairvoyance et d'influence. Or, dans le monde complexe qui est le nôtre, il y a orientation et direction en l'absence de personne leader; clairvoyance et persona ne sont pas nécessairement présents; quant à l'influence, elle peut avoir des sources diverses (confiance, tromperie, manipulation, culture, effet de système, etc.) qui n'ont rien à voir avec un présumé leader. Clairvoyance et influence personnalisées ne sont que quelques sources parmi d'autres des effets d'entraînement qu'on a pu noter, et pas nécessairement les plus importants ou les plus efficaces dans la dynamique des organisations et institutions.

Ce qui plus est à proportion que l'on glisse d'un monde Grand G vers un monde petit g, l'idée même d'un leader en charge devient de moins en moins crédible. Quand personne n'est en charge, il est difficile de comprendre comment on pourrait prendre au sérieux tant d'études sur le leadership qui se situent au niveau d'intelligence du conte des Frères Grimm où les rats et les enfants sont obnubilés et emboîtent le pas au joueur de flûte. La gouvernance remet en question cette mystique : le problème est de comprendre comment émerge un stewardship effectif dans le monde de petit g. Or les théories du mouton de Panurge en chef qu'on colporte le plus souvent ne sont pas très éclairantes sur ces questions.

La notion de stewardship connote (1) l'ensemble des mécanismes qui font que, dans une organisation ou un système, un attracteur émerge, (2) les forces qui font que ce pilote automatique reçoive support et légitimité, et (3) ce qui fait que l'organisation s'oriente avec efficacité et ingéniosité. Or ce qui accomplit ce tour de force dans le monde petit g est le régime de gouvernance, pas un potentat personnalisé.

L'approche gouvernance commet ici un sérieux crime de lèse-majesté en exposant toute la littérature sur le leadership comme ne faisant rien de plus que d'exploiter le vieux fond de servitude volontaire au cœur de l'humain, et ne promettant pas grand-chose d'autre (le plus souvent) que spéculations, historiettes et amulettes susceptibles d'inspirer les naïfs. On en reste trop souvent dans ce domaine au même stade que la biologie quand elle classifiait les animaux en groupes selon le nombre de pattes (Paquet 2008a ch.12).

Le défi qu'impose la gouvernance est tout autre : on doit expliquer comment se déploie le stewardship : (1) l'émergence de ce régime focal qu'est l'attracteur, (2) le processus par lequel il y a ralliement autour du régime focal, la dynamique par laquelle support et légitimité se concrétisent, et (3) la capacité à partir de ce régime focal et ses instances de support d'engendrer coordination, résilience, innovation, dépassement, et accomplissement.

On comprendra pourquoi une approche de rechange qui propose de faire l'économie du leader ou de suggérer des modifications à 180 degrés de certains concepts de base du paradigme conventionnel ne pouvait que soulever une levée de boucliers chez les traditionnalistes.

Avenues à explorer

Le défi est grand pour ceux qui croient que la nouvelle approche est davantage porteuse de progrès. La gouvernance est un outillage mental important qui est tout à la fois une manière de voir, un appareil d'analyse, un outil diagnostic, et instrument d'intervention clinique : elle aide à détecter et préciser la nature des failles dans la gouverne, à sonder les fondements du système qui crée problèmes, à comprendre d'où viennent les dérapages, et à développer des correctifs appropriés.

Or dans chacun de ces quatre registres, la gouvernance n'offre pas de recette mais une approche, un outillage mental, l'invitation à une pratique qui ne va s'approfondir qu'avec l'expérience comme c'est le cas dans les professions – i.e. à proportion que le praticien se fait la main (Schön 1983).

Manière de voir

La gouvernance comme manière de voir met l'accent sur la coordination comme dimension cruciale. Or c'est un problème important de gouverne seulement quand la philosophie de commandement-contrôle cesse de dominer le régime en place, et que la philosophie dominante est fondée sur la coordination efficace des ressources et des potentialités réparties dans toute l'organisation ou le système. Autrement, la philosophie de commandement-contrôle réduit le travail de coordination à la simple logistique gestionnaire. L'approche gouvernance voit l'organisation ou le système autrement : comme des entités essentiellement décentralisées (Malone 2004).

Cette lentille décentralisatrice a mis beaucoup de temps à s'accréditer dans tous les secteurs, mais encore davantage dans le secteur public où hiérarchie et coercition sont demeurées la norme. Voilà pourquoi la science de la coordination n'a pas une longue histoire. Le premier programme dans ce domaine a été développé à MIT il y a à peine une dizaine d'années. En conséquence, les perspectives traditionnelles (fondées sur les fonctions managériales et certaines dimensions institutionnelles) ont continué de dominer les approches en science politique et en administration publique dans l'ignorance délibérée des questions de gouvernance.

Allégoriquement, on peut dire que le changement de la manière de voir suggérée par l'approche gouvernance ressemble à la transition d'une perspective newtonienne à une perspective quantique (Becker 1991). On continue dans le paradigme conventionnel à vivre dans un monde newtonien (découpable en morceaux, baignant dans la certitude, contexte pas déterminant, causalité linéaire, etc.) alors que la réalité est devenue beaucoup plus quantique (plus fortement intégrée, incertitude fondamentale, contingence par rapport au contexte, causalité non-linéaire, etc.). On peut comprendre pourquoi il a été tellement difficile pour les traditionnalistes de faire cette transition.

Le défi est ici phénoménal : il faut recadrer la perspective et développer une manière de voir de rechange, une cartographie philosophique différence, qui mette l'accent beaucoup plus sur les processus, le design et la réflexivité (Paquet 2009b,c).

Appareil d'analyse

Il ne suffit cependant pas de recadrer la manière de voir. Il faut aussi mettre en place un appareil d'analyse qui aide dans l'exploration des sources et causes de dérapage, et qui mette en lumière des éléments inédits d'explication laissés dans l'ombre par les analyses conventionnelles.

On a commencé à développer cet appareil d'analyse, mais on en est encore aux préliminaires. C'est qu'il est difficile de mettre de l'avant un appareil canonique quand le contexte de chaque intervention est fondamentalement important. Tout ce qu'on peut suggérer pour le moment est une façon (1) de découper les phénomènes qui part d'une perspective aussi vaste que possible, (2) de mettre en place une vision intégrée de l'organisation ou du système en tant qu'instance en apprentissage, et (3) d'utiliser principes, mécanismes et stratagèmes susceptibles de contribuer à assurer la coordination la meilleure possible.

L'analyse doit garder un fort coefficient d'improvisation dans ce qui ne saurait être simple protocole de tests d'hypothèses. Dans un contexte où les problèmes sont mal structurés, on ne peut pas procéder comme si on faisait face à des problèmes convergents et que des méthodes comme celles de la recherche opérationnelle pouvaient être utiles. Il faut se contenter de lancer l'enquête à l'aide d'une formulation initiale provisoire, l'armer d'un mécanisme d'apprentissage par rétroaction robuste, et construire une théorie locale plausible du phénomène sous étude.

Cette formulation à saveur cybernétique est axée bien davantage sur l'intelligence (au sens de service de renseignements) et l'innovation que sur une définition a priori des objectifs et la mise en place de mécanismes de contrôle pour y parvenir. Au cœur de cet appareil d'analyse est une stratégie qui diffère considérablement de celle adoptée par les tenants du paradigme conventionnel.

Un exemple illustrera notre propos : le bon usage de la transduction et de l'utopie expérimentale.

La transduction (ce que Roger Martin appelle abductive reasoning) réfère à une opération intellectuelle qui diffère de l'induction et de la déduction, et qui "élabore et construit un objet théorique, un objet possible et cela à partir d'informations portant sur la réalité ainsi que d'une problématique posée par cette réalité. La transduction suppose un feedback incessant entre le cadre conceptuel utilisé et les observations empiriques . . . Elle introduit la rigueur dans l'invention et la connaissance dans l'utopie" (Lefebvre 1968, 1970; Martin 2004).

Au lieu du protocole usuel partant de la construction d'un modèle et d'hypothèses à tester, on a une forme de raisonnement qui part d'un prototype préliminaire et d'un processus de rétroaction qui permet de le raffiner. Cette approche est alimentée par une démarche exploratrice : "l'exploration du possible humain avec l'aide de l'image et de

l'imaginaire, accompagnée d'une incessante critique et d'une incessante référence à la problématique donnée dans le réel. L'utopie expérimentale déborde l'usage habituel de l'hypothèse dans les sciences sociales." (Lefebvre, 1961: 192).

Cette approche à saveur expérimentale s'ajuste bien au caractère mal structuré des problèmes à explorer (Paquet 2009b : 30ff). Voilà qui fait de la gouvernance un processus ancré dans la pratique, et fondamentalement délibératif et expérimentaliste. Comme aucun potentat ne peut imposer ses vues, les jeux de stratégie de chacun sont importants, et c'est souvent par un processus de tâtonnement, d'expérimentations (où chacun est susceptible de participer comme producteur de gouvernance dans un univers à code ouvert plus ou moins accessible) que la gouverne et les orientations émergent.

La gouvernance s'accomplit de plus en plus dans un monde à la Linux et Wikipedia : c'est l'ouverture à la multitude des acteurs et à l'expérimentation qui alimente son « jeu sérieux », et la dynamique d'interaction créatrice d'où va émerger la gouverne nouvelle (Schrage 2000).

Finalement, cette opération d'intégration doit aboutir, ce faisant, à des exercices d'architecture institutionnelle qui permettent à des segments et morceaux de ces univers de se cristalliser en des sous-ensembles d'institutions qui servent d'instruments de coordination et constituent autant de sous-espaces vivant en tension mais aussi plus ou moins en coexistence pacifique.

Outil diagnostic et instrument d'intervention clinique

Tout cela ne débouchera sur rien de nouveau à moins de servir à explorer des situations complexes, à y débusquer des sources surprenantes aux dysfonctions, et à suggérer des stratégies de sortie de crise. C'est une avenue que nous avons explorée ailleurs (Paquet 2005b : ch 8; 2008a : ch 5).

La gouvernance ouvre la voie à une *approche phronétique*, i.e., à un travail qui se veut éthiquement pratique (Flyvbjerg 2001). Cette approche repose sur une définition de l'organisation comme l'armistice entre valeurs et contexte, et repose sur quatre questions : où allons-nous? ces développements sont-ils désirables? que peut-on faire? et qui perd et qui gagne par quels mécanismes de glissement de pouvoir?

Cette approche franchement politique examine la complexité du contexte, la constellation des intérêts, les fondements de l'émergence, et les façons subtiles d'intervenir dans ce processus qu'on ne peut que partiellement et bien imparfaitement contrôler. Pour ce faire, le plus souvent on peut seulement au mieux *exciter le système*, l'amener par des interventions subtiles à se transformer, mais en utilisant surtout les grandes forces sous-jacentes et les mécanismes d'auto-organisation des organisations. Voilà qui n'est pas sans ressembler à certains arts martiaux où on utilise le poids de l'adversaire (et les lois de la gravité) pour le vaincre.

Pas question donc de compter sur la simple persuasion. Toute gouvernance est fondée sur un contrat moral de partage de pouvoir auquel on arrive pour éviter la confrontation parce que, si confrontation il y a, le pouvoir aura l'ascendant sur la rationalité, comme l'a suggéré Machiavel. En exposant les rapports complexes entre valeurs et pouvoir dans les organisations, et en montrant comment ils se vivent dans le concret et la pratique, on peut en arriver à déterminer comment on peut changer l'organisation en changeant les manières dont valeurs et pouvoir inter-agissent.

Les études de cas saisissent cette réalité au ras du sol. Elles posent constamment la question du « comment » et montrent l'importance d'une connaissance tout aussi éclectique et plurielle que la réalité – la connaissance de type Delta. ancrée dans la philosophie pratique, l'importance du local, de l'oral, du particulier, de l'action au moment opportun. C'est le type de connaissance qui se trouve au cœur des professions et qu'on ne peut apprendre vraiment que sur le terrain (Gilles et Paquet 1991).

Une approche phronétique aux organisations débouche sur une « réflexion dans l'action » (Schön 1983) et sur des interventions qui vont venir de la base, c'est-à-dire, de l'intelligence collective et des habitus. On a déjà fait un inventaire provisoire des principes, mécanismes et stratagèmes les plus porteurs, ainsi que de certaines études de cas qui montrent bien comment la diffraction des organisations n'est pas un blocage incontournable : on peut mettre en place les conditions de coordination heureuse. Cela appelle seulement un peu d'imagination dans la mise en place d'une gouvernance polycentrique (Paquet 2008a Troisième partie).

Conclusion

Reste à savoir si la révolution de nature quantique qu'implique l'approche gouvernance – et que j'ai symboliquement résumée d'une formule bizarre $(G \rightarrow g) \cap (G_1 \rightarrow G_2)$ dans le titre de ce texte – va se réaliser malgré l'opposition farouche qu'elle suscite?

Je suis personnellement convaincu qu'elle est en train de s'accomplir mais qu'elle se heurte à un mur psychologique bien plus important que la simple défense idéologique du paradigme en place par les tribus qui y trouve le fondement de leur pouvoir.

Ce mur psychologique a été exposé par Peter Block (1998) qui, faisant rapport sur les résultats de simulations de trois styles de leadership (leadership patriarcal, empouvoirement cosmétique, honnête participation et empouvoirement), observe que les résultats ont été surprenants : (1) ceux à qui on a imposé un leadership patriarcal s'en plaignent amèrement; ceux qu'on a fait semblant d'empouvoirer deviennent cyniques; et ceux qu'on a mis en situation d'honnête participation, face à ce qu'implique participation et imputabilité accrues dans un avenir imprévisible, en arrivent à penser après de longues tractations que le patriarcat a malgré tout certains mérites. En fait, il semble bien que le type de leadership qui émerge dépend de l'état d'esprit des suiveurs. On a les leaders qu'on mérite : compte tenu du manque à vouloir exercer leur liberté, ceux qui suivent se créent un potentat. Comme c'est plus simple ainsi, on comprend pourquoi la solution du potentat est tellement attrayante.

La question est alors de savoir si l'hésitation des citoyens à assumer pleinement le fardeau de leur charge et les risques attenants va faire que le régime de gouverne par les potentats va se perpétuer.

Il en est pour qui cette découverte décourageante qu'il y a tendance à la servitude volontaire parce que c'est plus simple souligne un fléau abominable qui a des effets incurables. Pour d'autres (et j'en suis) cet état de chose est loin d'être irréversible. Il faut cependant pour ce faire reconnaître que l'ennemi réel prend deux formes dénoncées il y a bien longtemps par Proudhon (1850) : « la paresse des masses » et « le préjugé gouvernemental ». Or ces deux travers sont corrigeables, et ces corrections sont d'actualité : les citoyens sont de moins en moins fatalistes et soumis, et ont de plus en plus confiance dans leurs propres capacités contre les tendances envahissantes de l'autorité étatique.

En fait, il existe déjà des croquis préliminaires de la gouvernance publique qui est en train d'en sortir (Innerarity 2006 : 235ss)

Bibliographie

Becker, Theodore L. (ed) 1991 Quantum Politics. New York: Praeger.

Benkler, Yochai 2006. The Wealth of Networks. New Haven : Yale University Press.

Block, Peter 1998. "As Goes the Follower; So Goes the Leader" News for a Change July.

Boudon, Raymond 2004. Pourquoi les intellectuels n'aiment pas le libéralisme ? Paris : Odile Jacob.

Cleveland, Harlan 2002. Nobody in Charge. San Francisco : Jossey-Bass.

Cutting, Bruce, Kouzmin, Alexander 1999. "From Chaos to Patterns of Understanding: Reflections on the Dynamics of Effective Government Decision Making" Public Administration 77(3) 475-508.

Ferry, Jean-Marc 1996. L'éthique reconstructive. Paris : Les Editions du Cerf.

Flyvbjerg, Bent 2001. Making Social Sciences Matter. Cambridge: Cambridge University Press.

Gigerenzer, Gerd 2001 « The Adaptive Toolbox » in G. Gigerenzer & R. Selten (eds) Bounded Rationality: The Adaptive Toolbox. Cambridge: The MIT Press, 37-50.

Gilles, Wim, Paquet, Gilles 1991. "La connaissance de type Delta", in Gilles Paquet & Octave Gélinier (sld) Le management en crise : pour une formation proche de l'action, Paris : Economica, 19-36.

Heath, Joseph 2003. The Myth of Shared Values in Canada. Ottawa: Canadian Centre for Management Development.

Hermet, Guy, et al.2005. La gouvernance : un concept et ses applications. Paris : Karthala.

Hubbard, Ruth, Paquet, Gilles 2010. The Black Hole of Public Administration. Ottawa : Invenire Books (in press)

Innerarity, Daniel 2006. La démocratie sans l'État – Essai sur le gouvernement des sociétés complexes. Paris: Flammarion

Katouzian, Homa 1980. Ideology and Method in Economics. New York: New York University Press.

Kegan, Robert 1994. In Over Our Heads. Cambridge: Harvard University Press, 1994.

Ladeur, Karl-Heinz (ed) 2004. Public Governance in the Age of Globalization. Aldershot: Ashgate.

Lefebvre, Henri 1961 "Utopie expérimentale: pour un nouvel urbanisme" Revue Francaise de Sociologie, 2 (juillet-septembre): 185-193.

Lefebvre, Henri 1968. Le Droit à La Ville. Paris: Editions Anthropos.

Lefebvre, Henri 1970. Du rural à l'urbain. Paris: Editions Anthropos.

Leontief, Wassily 1982. "Academic Economics" Science, 217, 9 July, 104-105.

Malone, Thomas W. 2004. The Future of Work. Boston: Harvard Business School Press.

Martin, Roger 2004. "The Design of Business" Rotman Magazine, Winter, 7-11.

Martin, Roger 2005. « Validity vs Reliability : Implications for Management» Rotman Magazine, Winter, 4-8.

Paquet, Gilles 1996-97. "The Strategic State", Ciencia Ergo Sum, 3(3): 257-261, (Part I); 4(1): 28-34, (Part 2); 4(2): 148-154, (Part 3).

Paquet, Gilles 1999. Governance Through Social Learning. Ottawa : The University of Ottawa Press.

Paquet, Gilles 2005a The New Geo-Governance: A Baroque Approach. Ottawa: The University of Ottawa Press.

Paquet, Gilles 2005b. Gouvernance: une invitation à la subversion. Montréal : Liber.

Paquet, Gilles 2008a Gouvernance: mode d'emploi. Montréal : Liber.

Paquet, Gilles 2008b. « Superbureaucrates et contre-démocratie » Canadian Government Executive, June,

Paquet, Gilles 2009a. « Projet Gouvernance : dix ans après » www.optimumonline.ca 39 (2), 35-75.

Paquet, Gilles 2009b. Scheming Virtuously : the road to collaborative governance. Ottawa: Invenire Books.

Paquet, Gilles 2009c. Crippling Epistemologies and Governance Failures. Ottawa : The University of Ottawa Press,.

Proudhon, Pierre-Joseph 1850 Confessions d’un révolutionnaire. Paris: Vrin.

Rutgers, Mark R., Schreurs, Petra 2006. “The Morality of Value- and Purpose-Rationality: The Kantian Roots of Weber`s Foundational Distinction” Administration & Society 38(4) 403-421.

Schön, Donald A. 1983. The Reflective Practitioner. New York: Basic Books.

Schrage, Michael 2000. Serious Play. Boston: Harvard Business School Press.

Schumacher, Ernst F. 1977. A Guide for the perplexed. New York: Harper & Row.

Viellechner, Lars 2009. “ The Netrwork of Networks : Karl-Heinz`s Theory of Law and Globalization” German Law Journal, 10(4) , 515-536.